

Fuchs, Hans-Werner

## Neue Steuerung - neue Schulkultur?

*Zeitschrift für Pädagogik 55 (2009) 3, S. 369-380*



Quellenangabe/ Reference:

Fuchs, Hans-Werner: Neue Steuerung - neue Schulkultur? - In: Zeitschrift für Pädagogik 55 (2009) 3, S. 369-380 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-42561 - DOI: 10.25656/01:4256

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-42561>

<https://doi.org/10.25656/01:4256>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# BELTZ

<http://www.beltz.de>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipt.de](mailto:pedocs@dipt.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

## Inhaltsverzeichnis

### *Thementeil: Schulkultur(en) in historischer Perspektive*

*Gerhard Kluchert/Thomas Koinzer*

Schulkultur(en) in historischer Perspektive. Zur Einleitung in den Thementeil ..... 323

*Gerhart Kluchert*

Schulkultur(en) in historischer Perspektive. Einführung in das Thema ..... 326

*Marcelo Caruso*

Enthemmung als Führungsstrategie. Transformationen der Unterrichtskultur  
in München an der Wende zum 20. Jahrhundert ..... 334

*Rüdiger Loeffelmeier*

Erneuerung der Schulkultur – Programm und Praxis in der Weimarer Zeit ..... 345

*Thomas Koinzer*

Demokratische Schulkultur. Dichotome Perzeption und ihre Funktionalisierung  
im deutschen Schulreformdiskurs der 1960er-Jahre ..... 357

*Hans-Werner Fuchs*

Neue Steuerung – neue Schulkultur? ..... 369

*Carola Groppe*

Kommentar: Schulkultur zwischen Sozialstruktur und Schulsystem –  
Zur Unterschätzung der sozialen Problematik individualisierter ‚Schulkultur‘ ..... 381

### *Allgemeiner Teil*

*Dietmar Langer*

Erziehung zur Willensfreiheit  
Warum Tadel in der Willenserziehung nicht entbehrt werden kann ..... 388

<i>Jürgen Wiechmann</i>	
Gemeinschaftsschule – ein neuer Begriff in der Bildungslandschaft .....	409

<i>Heinke Röbbken</i>	
Karrierepfade von Nachwuchswissenschaftlern in der Erziehungswissenschaft ...	430

## **Besprechungen**

<i>Jürgen Oelkers</i>	
Bernhard Bueb: Von der Pflicht zu führen .....	452

<i>Helga Bleckwenn</i>	
Friedrich Paulsen: Aus meinem Leben .....	454

<i>Jörg Fischer</i>	
Schiersmann, Christiane/Thiel, Heinz-Ulrich: Organisationsentwicklung .....	456

## **Dokumentation**

Erziehungswissenschaftliche Habilitationen und Promotionen 2008 .....	460
Pädagogische Neuerscheinungen .....	504

## Neue Steuerung – neue Schulkultur?

**Zusammenfassung:** *Beginnend etwa Anfang der 1990er-Jahre und seither zunehmend, finden sich Schulen mit einer Vielzahl von Veränderungen konfrontiert, die plakativ unter dem Schlagwort ‚Übergang von der Input- zur Outputsteuerung‘ subsumiert werden. Verkürzend auch als ‚Neue Steuerung‘ bezeichnet, berühren die davon ausgehenden Wirkungen Schule und Unterricht in vielfältiger Weise. Betroffen ist nicht zuletzt jene Dimension, die unter dem Konstrukt ‚Schulkultur‘ gefasst werden kann. Im Anschluss an die analytische Aufschlüsselung des Begriffs Schulkultur (2.) und einer Skizze wesentlicher Elemente Neuer Steuerung (3.) wird exemplarisch gezeigt, inwieweit die Veränderung der Steuerungsverfahren Schulkultur berührt und welche Konsequenzen hieraus resultieren können (4.).*

### 1. Einleitung

Vor rund zwei Jahrzehnten setzte ein bis heute fortdauernder Prozess ein, der als ‚Übergang von der Input- zur Outputsteuerung‘ bezeichnet wird. Dieser Prozess, der vielfach auch plakativ unter dem Begriff ‚Neue Steuerung‘ diskutiert wird, ist verbunden mit einem Bündel von Verfahren und Maßnahmen, die, so die Erwartung ihrer Initiatoren, erhebliche Wirkungen auf Schule und Unterricht entfalten sollen. Wie mittlerweile erkennbar wird, zeitigen die eingeleiteten Veränderungen Folgen über die primär damit verfolgten Intentionen hinaus, was exemplarisch an dem Aspekt ‚Schulkultur‘ verdeutlicht werden soll. ‚Neue Steuerung‘, so die These, ist auch für Schulkultur konsequenzenreich – dies ungeachtet der Tatsache, dass als Ziele der Implementation neuer Steuerungsverfahren zunächst die Sicherung und Verbesserung der Qualität schulischen Unterrichts, zweitens die Erhöhung der nachweisbaren Lernleistungen von Schülerinnen und Schülern und drittens die Initiierung und Unterstützung von Schulentwicklungsprozessen genannt werden (vgl. Fuchs 2008, S. 23f.; Bellmann 2006). Überdies ist mit der Einführung dieser Verfahren aus Sicht der Schulverwaltung und Schulaufsicht die Erwartung verbunden, Steuerungsfähigkeit mit Blick auf Schule und Unterricht zurückzugewinnen (vgl. Maritzen 2004).

Wie ein Blick auf den Forschungsstand zeigt, sind Analysen der neuen Steuerungsverfahren bislang vor allem auf die oben genannten Kernziele bezogen. Dass zunächst diese als vorrangig angesehenen Effekte ‚Neuer Steuerung‘ in den Fokus analytischer Betrachtung treten, ist nachvollziehbar, führt indes zugleich dazu, dass weiterreichende Wirkungen aus dem Blick geraten. Insofern stellt das Thema ‚Neue Steuerung und Schulkultur‘ noch weitgehend ein Desiderat schulpädagogischer Forschung dar. Vor diesem Hintergrund kann es im Weiteren nur darum gehen, erste Entwicklungstendenzen aufzuzeigen und exemplarisch zu verdeutlichen, *dass* und *wie* auch Aspekte von Schulkultur durch neue Steuerungsverfahren berührt werden. Hierzu sind zunächst ‚Schulkultur‘ zu definieren und einzugrenzen (2.) sowie relevante Maßnahmen und Verfahren, die sich unter dem Label ‚Neue Steuerung‘ zusammengefasst finden, zu skizzieren (3.). In einem

weiteren Schritt wird an Beispielen konkretisiert, welche Wirkungen von der Einführung dieser Verfahren auf Schulkultur ausgehen bzw. ausgehen können (4.).

## 2. Zum Begriff ‚Schulkultur‘

Schulkultur, so zeigt der Versuch einer definitorischen Eingrenzung, ist ein diffuser Begriff. So scheint sich der Terminus bereits weitgehend der Möglichkeit einer lexikalisch knappen und zugleich aussagekräftigen Definition zu entziehen; selbst in einschlägigen Nachschlagewerken (vgl. z.B. Tippelt/Tenorth 2007; Böhm 2005) findet sich zu Schulkultur kein Eintrag. Zwar werden Aspekte von Schulkultur bisweilen unter Begriffen wie ‚Schulleben‘ angesprochen (vgl. z.B. Köck/Ott 2002, S. 637f.; Schaub/Zenke 2007, S. 578f.), wobei Göhlich aber vor dem Hintergrund der jeweiligen schultheoretischen Implikationen eine deutliche Trennung von Schulleben und Schulkultur vornimmt (vgl. Göhlich 2007, S. 108f.).

Grundsätzlich kann zwischen einer schultheoretischen und einer eher deskriptiven Fassung des Begriffs unterschieden werden (vgl. Holtappels 1995, S. 10ff.; Terhart 1994). In schul(kultur)theoretischer Deutung wird unter Schulkultur zum einen allgemein „die inhaltliche Ausrichtung, Qualität und Organisation der pädagogischen Ressourcen der Schule“ (Holtappels 1995, S. 11) verstanden, die wiederum nach Lernkultur, Erziehungskultur und Organisationskultur differenziert werden kann (vgl. ebd., S. 12ff.). Zum anderen findet man Deutungen, nach denen sich Schulkultur in einer Art und Weise der Vermittlung von Welt durch Schule manifestiere, die Aspekte eines ‚ganzheitlichen‘ Verständnisses von Schule einschließe. In Schulkultur komme der Auftrag an Schule zum Ausdruck, zwischen den Bedingungen des Lebens in einer sich zunehmend ausdifferenzierenden und individualisierenden Gesellschaft und dem sich in Formen von Kultur manifestierenden überindividuell Gemeinsamen zu vermitteln, was, so Terhart, auf einen im Kern modernisierungskritischen Impetus verweise (vgl. Terhart 1994, S. 691ff.). Helsper wiederum definiert Schulkultur – kulturtheoretisch inspiriert – als Summe „symbolische[r] Ordnungen von Diskursen, Interakten, Praktiken und Artefakten“, die Schule je unterschiedlich prägen (Helsper 2008, S. 63), bzw. als „symbolische Ordnung der einzelnen Schule in der Spannung von Realem, Symbolischem und Imaginärem“ (ebd., S. 66). Diese symbolischen Ordnungen wiederum könnten verstehbar werden als Formen des Umganges von Schule mit latenten Antinomien (vgl. Fend 2008, S. 215).

In deskriptiver Verwendung wird Schulkultur auf den Umgang mit Kulturgütern in und durch Schule, insofern auf Ästhetisches im weitesten Sinne bezogen, aber auch auf die Summe aller schulischen Aktivitäten, zu denen nicht zuletzt die Einübung von Demokratie (demokratische Schulkultur) gezählt wird. Schulkultur findet sich zudem als Synonym für die ‚gute Schule‘ schlechthin. Des Weiteren existieren an Kategorien der Ökonomie angelehnte Definitionen, nach denen Schulkultur in Analogie zum Begriff der Unternehmenskultur verstanden wird und durch Aspekte wie ‚corporate culture‘ oder ‚corporate identity‘ gekennzeichnet ist (vgl. Chott 1997; Ermert 1991; Göhlich 2007, S. 109ff.; Gudjons 2007; Terhart 1994, S. 690).

Ungeachtet der Vielfalt möglicher Bedeutungszuweisungen korrespondieren die Hinweise insoweit, als Schulkultur auf Inhalte und Methoden, vor allem aber auf Kommunikation und Aktivitäten, d.h. hier insbesondere auf das Handeln der an Schule maßgeblich beteiligten Akteure und ihren Umgang miteinander sowie die normative, kulturtheoretisch gerahmte Bestimmung dieses Handelns und Umganges u.a. durch geteilte Werte, (ungeschriebene) Regeln etc. bezogen werden kann (vgl. Helsper 2008, S. 63f.). Zentrale Aspekte dieses Verständnisses von Schulkultur wären dann (1.) die pädagogisch-didaktische Kultur, (2.) die Beziehungskultur, (3.) die spezifische Kultur der Einzelschule und (4.) die Organisationskultur einer Schule (vgl. Chott 1997; Holtappels 1995, S. 12ff.). Insgesamt aber ist mit Blick auf den Terminus Schulkultur im fachdisziplinären Diskurs eine sehr heterogene Begriffsbestimmung und -verwendung zu konstatieren; begriffliche Unschärfen ließen sich nur um den Preis der Ausblendung spezifischer Bedeutungszuweisungen reduzieren.<sup>1</sup>

### 3. ‚Neue Steuerung‘: Definition und Darstellung zentraler Elemente

Obgleich deren Veränderung zumeist nicht als explizites Ziel benannt ist, so wird doch die Mehrzahl der genannten Facetten von Schulkultur – in unterschiedlichem Maße – von den neu eingeführten Steuerungsverfahren berührt. Was meint nun die Rede vom ‚Übergang von der Input- zur Outputsteuerung‘? Der hinter diesem Prozess stehende Grundgedanke fußt auf folgender Annahme: Die staatlich-administrative Einflussnahme auf Schule und Unterricht erfolgte bisher vorwiegend über Steuerungsinputs (vgl. Böttcher 2007; von Kopp 2008, S. 14). Hierzu zählen vorrangig Gesetze und andere Rechtsvorschriften sowie Lehrpläne und Stundentafeln, aber auch die staatlicherseits zumindest partiell kontrollierte Ausbildung der in Schulen tätigen Lehrkräfte. Nicht erst seit der Präsentation der ersten Ergebnisse von PISA gelten diese Steuerungsmodi jedoch als nicht mehr hinreichend wirksam zur Sicherung der erwarteten Lehr-/Lernleistungen im schulischen Unterricht (vgl. Koch/Gräsel 2004, S. 9; Kultusministerkonferenz 2006). Daher werden sukzessive neue Verfahren eingeführt, mit welchen die Wirkungen von Schule und Unterricht zunehmend von ihrem Ende, d.h. von definierten Ergebnissen von Lernprozessen (‚Output‘, ‚Outcome‘, ‚Impact‘) her kontrolliert und bewertet werden sollen. Damit korrespondiert die Vorstellung von Bildung als eines im Prozess des Unterrichtsgeschehens produzierbaren Gutes. Diese Vorstellung ist wiederum an Annahmen der School-Effectiveness-Forschung (vgl. Scheerens/Bosker 1997) angelehnt, dergemäß einer Schule zeitliche, finanzielle, infrastrukturelle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, die sie nutzt, um schließlich mess- und kontrollierbare, zumeist als Kompetenzen bezeichnete Lernergebnisse hervorzubringen. In der Analyse dieser Prozesse wird nach Kontextfaktoren sowie nach Input-, Prozess- und Outcome-Aspekten von Bildung differenziert. Die in Deutschland und anderen europäischen Staa-

1 Zur Diskussion und historischen Verortung des Begriffs Schulkultur vgl. auch den Beitrag von Kluchert in diesem Heft.

ten beobachtbaren Veränderungen folgen dem insbesondere im angelsächsischen Raum bereits seit Längerem etablierten, indes nicht unumstrittenen Ansatz einer ‚Outcomes Based Education‘, wobei die erwarteten Ergebnisse von Lehr- und Lernvorgängen nunmehr über Bildungsstandards definiert werden (‚Standards Based Reform‘; vgl. Böttcher 2006; Fuchs 2008, S. 23; Klieme et al. 2003; kritisch Berlach 2004).<sup>2</sup>

Ein mit dem Anspruch der Ergebniskontrolle eng verbundenes Element dieses neuen Steuerungsansatzes, das zugleich mit der Idee der Wettbewerbssteuerung korrespondiert, wird unter dem Schlagwort ‚Schulautonomie‘ diskutiert. Zu Schulautonomie ist zunächst anzumerken, dass der Begriff verkürzend und insoweit unzutreffend ist, als man von Autonomie im Sinne umfassender Eigenständigkeit zumindest im Blick auf die staatliche Schule gegenwärtig nicht sprechen kann und wohl auch in absehbarer Zukunft nicht wird sprechen können. Zutreffend wäre vielmehr der Verweis auf die Gewährung erweiterter einzelschulischer Handlungs- und Gestaltungsspielräume (vgl. hierzu grundlegend Döbert 1997). Diese erweiterten Handlungsspielräume sollen bei der Erfüllung der schulspezifischen Aufgaben und Programme unterstützend wirken. Auch diese ebenfalls seit knapp zwei Jahrzehnten betriebene Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen schulischer Arbeit ist Gegenstand intensiver fachwissenschaftlicher und bildungspolitischer Diskussion (vgl. zusammenfassend Rürup 2007; Avenarius/Kimmig/Rürup 2003). Analytisch lassen sich die damit verbundenen Veränderungen in die Kategorien Pädagogik, Finanzen, Personal und Organisation aufgliedern. So können oder sollen Schulen ein je eigenständiges, schultypisches pädagogisches Profil entwickeln. Dieser Prozess der Profilbildung wird unterstützt durch die Gewährung größerer finanzieller, aber auch personeller Eigenständigkeit. In einigen Bundesländern dürfen Schulen vakante Lehrerstellen mittlerweile selbst ausschreiben; überdies können sie bei der Bestellung von Schulleitungen mitwirken. Schulen erhalten Mittel, mit denen sie Vertretungslehrkräfte oder anderes pädagogisches oder nichtpädagogisches Personal finanzieren können. Zudem wird Schulleitungen erlaubt, die Finanzen ihrer Schule insgesamt selbständiger zu bewirtschaften, wozu auch zählt, Mittel über Sponsoring einzuwerben. Spätestens an dieser Stelle wird offenbar, dass ‚Neue Steuerung‘ nicht ohne Wirkung auf Aspekte von Schulkultur bleiben kann, die überdies durch der Einzelschule zugebilligte organisatorische Freiräume berührt wird. Hierzu können u.a. Möglichkeiten zur Abweichung von Stundentafelvorgaben, vom Jahrgangsstufenprinzip oder vom 45-Minuten-Unterrichtsstundenraster gerechnet werden (vgl. Avenarius/Kimmig/Rürup 2003).

Wie erwähnt, sind im Rahmen des Konzepts ‚Neuer Steuerung‘ erweiterte einzelschulische Handlungsspielräume und schulaufsichtliche Kontrolloptionen aufeinander bezogen, und so wird den neuen Gestaltungsmöglichkeiten der Einzelschule eine Zahl ebenso neuer Verfahren gegenübergestellt, mittels derer die Resultate schulischer Arbeit festgestellt und überprüft werden sollen. Dies gilt im Sinne der skizzierten Outcomeorientierung vor allem für die Vorgabe, die Bewältigung der den Schulen übertragenen Auf-

---

2 Zum internationalen Diskurs zu ‚Neuer Steuerung‘ vgl. auch von Kopp 2008 sowie Kussau/Brüsemeister 2007, die insbesondere die im angelsächsischen Raum geführte Diskussion umfassend aufarbeiten.

gaben sowie die Realisierung weiterer, selbst gesetzter Handlungs- und Gestaltungsziele intern zu kontrollieren bzw. extern kontrollieren zu lassen. Zu den neuen bzw. neu eingeführten Prüf- und Kontrollmechanismen zählen insbesondere (1) Schulinspektionen und andere Verfahren externer Evaluation, (2) zentrale Abschlussprüfungen, (3) Bildungsstandards und, damit verbunden, (4) Lernstandserhebungen sowie schließlich (5) Schulprogramme.

Die *Inspektion* von Schulen, bei der die äußeren Rahmenbedingungen des Unterrichtsbetriebes geprüft und zugleich auch der Unterricht selbst in Augenschein genommen werden, zählt nach der Art der Durchführung zu den vergleichsweise neuen Aufgaben der Schuladministration. In einigen Bundesländern wurden hierzu die Schulaufsicht reorganisiert und mit der Einrichtung von Schulinspektionen als eigenständigen Dienststellen neue administrative Strukturen geschaffen (vgl. Bos u.a. 2007; Maritzen 2006; Maritzen 2008; zur internationalen Diskussion vgl. Böttcher/Kotthoff 2007).

Auch zentrale *Abschlussprüfungen* dienen zur Kontrolle der Ergebnisse schulischer Lehr-/Lernprozesse; zugleich soll auf diesem Wege eine verbesserte Vergleichbarkeit der von Schülerinnen und Schülern erreichten Leistungen gewährleistet werden. Zentrale Prüfverfahren bestehen mittlerweile für fast jeden Bildungsgang der Sekundarstufe. Sie finden sich nicht nur nahezu bundesweit im Bereich der Abiturprüfungen; vielmehr werden in der überwiegenden Zahl der deutschen Bundesländer auch beim mittleren Bildungsabschluss Prüfungen mit landesweit einheitlich vorgegebenen Aufgaben durchgeführt (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 72).

Ein weiteres Element ‚Neuer Steuerung‘ sind *Bildungsstandards* (vgl. Klieme et al. 2003; Kultusministerkonferenz 2004; Gördel 2008). Sie stehen in Verbindung mit Verfahren interner wie externer Evaluation, über welche erwartete Leistungen von Bildungsinstitutionen festgelegt und das Erreichen dieser Leistungen überprüft werden sollen. Hierzu dient eine mittlerweile breite Palette von *Lernleistungsuntersuchungen*. Mögliche Effekte auf Schulkultur können insbesondere von solchen Lernstandserhebungen ausgehen, die nicht vorrangig der Gesamtsystembeobachtung oder dem internationalen Vergleich dienen (‚system monitoring‘; vgl. z.B. PISA-Konsortium Deutschland 2007; OECD 2007), sondern vielmehr auf eine Fremd- oder Selbstevaluation der schulischen bzw. der Schülerleistungen gerichtet sind. Solche Testungen erfolgen insbesondere in Form von Vergleichsarbeiten in festgelegten Fächern und Klassenstufen (z.B. VERA) (vgl. Hosenfeld/Groß Ophoff/Bittins 2006; Orth 2005).

*Schulprogramme* sind Texte, in denen auf Ebene der Einzelschule auch für Dritte nachvollziehbar gemeinsam geteilte Werte niedergelegt und Ziele schulischer Profilbildung fixiert werden sollen (vgl. Hosenfeld/Groß Ophoff/Bittins 2006, S. 39). Von allen hier skizzierten Instrumenten Neuer Steuerung sind es insoweit am ehesten Schulprogramme, von denen ein Einfluss auch auf Schulkultur nicht nur faktisch erwartet werden kann, sondern dieser – anders als bei den anderen skizzierten Verfahren – zugleich auch normativ bestimmt ist (vgl. Holtappels 2004a, S. 18ff.). Dessen ungeachtet sind Schulprogramme aber aus Sicht der Administration zuvörderst Anlass, Gegenstand und/oder Ergebnis von bzw. für Steuerung. So sind die Programme je nach Bundesland anzeige- oder auch genehmigungspflichtig; überdies sind sie zumindest intern zu evaluieren und



fortzuschreiben (vgl. Maritzen 2004, S. 32; Holtappels 2004a; Risse 1998). Mit der Vorgabe an Schulen, Schulprogramme zu erstellen, diese regelmäßig weiterzuentwickeln und die Zielerreichung zu überprüfen, ist überdies die Idee verbunden, dass Schulen sich auf diesem und anderen Wegen an einem Quasi-Markt etablieren und um Lernende werben bzw. konkurrieren sollen (vgl. Bellmann 2006, S. 489f.). Insoweit dienen Schulprogramme zugleich einer in dieser Form für Schulen weitgehend neuen Wettbewerbssteuerung, bei der die Erzeugung von Konkurrenz nunmehr auch zwischen Einzelschulen gleicher Schulart erwünscht ist. Dieser Wettbewerb führt allerdings dazu, dass neben Gewinnern auch Verlierer generiert werden; dies liegt in der Natur des Wettbewerbsgedankens. Angemessene Instrumente zur Stützung möglicher Verlierer im Wettbewerb sind bisher jedoch noch kaum entwickelt worden, was wiederum für den Aspekt der Schulkultur folgenreich sein kann.

#### **4. Folgen der Implementation neuer Steuerungsmodi für Schulkultur**

Welche Wirkungen auf Schulkultur können von Neuer Steuerung ausgehen? Zur Beantwortung dieser Frage werden mit ‚Schulautonomie‘, Schulprogrammen und Lernstandserhebungen exemplarisch drei relevante Instrumente ausgewählt und unter der Frage analysiert, inwieweit im Rahmen ihrer Umsetzung die skizzierten Facetten von Schulkultur berührt werden. Hinzuweisen ist an dieser Stelle nochmals darauf, dass es in diesem Feld bislang nur wenig empirische Evidenz gibt, da die Wirkungen der Einführung neuer Steuerungsverfahren auf Schulkultur bislang noch kaum explizit untersucht wurden. Insofern kommt den nachfolgenden Aussagen der Charakter erster Einschätzungen zu.

Von der Gewährung erweiterter einzelschulischer Handlungsspielräume kann vor dem Hintergrund der eingangs erläuterten schultheoretisch-normativen Dimension ein Einfluss auf Schulkultur erwartet werden. So können die in finanzieller und personeller Hinsicht eröffneten Freiräume Impulse auslösen, ein je schuleigenes Profil zu entwickeln und zu etablieren und auf diesem Weg schulspezifische Eigenkultur zu fördern. Hierzu zählt auch, dass z.B. das überfachliche Qualifikations- und Neigungsprofil einer zukünftigen Lehrkraft im Personalauswahlverfahren berücksichtigt werden kann. Lehrkräfte erhalten die Gelegenheit, sich an solchen Schulen zu bewerben, die ein den individuellen Interessen entsprechendes Schulprofil aufweisen; dies kann zur Entwicklung der pädagogisch-didaktischen Kultur einer Schule beitragen. Erwartbar wäre zudem eine Veränderung der innerkollegialen Beziehungs- und Kommunikationskultur. Zudem können von schulstrukturellen bzw. schulorganisatorischen Freiräumen (Abweichungen von der vorgegebenen Zeittaktung des Unterrichts, Möglichkeit fachlicher und überfachlicher Schwerpunktsetzungen etc.) Effekte auf die pädagogisch-didaktische und die organisatorische Kultur einer Schule ausgehen. Insgesamt können die unter Schulautonomie gefassten Instrumente alle oben genannten Dimensionen von Schulkultur berühren (vgl. Abschnitt 2). Eine genauere empirische Überprüfung dieser Hypothesen steht indes noch aus. Dies gilt insbesondere unter dem Blickwinkel einer kulturtheoretisch reformulierten

Theorie der Schulkultur; sie ist, mit Helsper, „eher noch Forschungsprogramm“, dies insbesondere, wenn auch die „Diversifizierung von Schulkulturen im Zusammenspiel mit grundlegenden Strukturtransformationen des Bildungswesens in den Blick genommen wird“ (Helsper 2008, S. 77). Gleiches gilt hinsichtlich einer empirischen Überprüfung der Frage, in welche Richtung sich Schulkultur auch im deskriptiven Verständnis des Begriffs (vgl. Abschnitt 2) vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen verändert, unter denen sich die Erweiterung der einzelschulischen Handlungsspielräume vollzieht.

Mit der Gewährung größerer einzelschulischer Gestaltungsspielräume gehen umfängliche Pflichten zur Rechenschaftslegung einher. Dies gilt auch im Zusammenhang mit *Schulprogrammen*. Zum Einfluss von Schulprogrammen auf Schulkultur liegen inzwischen einige qualitativ-empirische Befunde vor, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass über Schulprogramme bereits seit den 1980er-Jahren diskutiert wird und deren in den 1990er-Jahren einsetzende Einführung in vielen Fällen wissenschaftlich begleitet wurde (vgl. Holtappels 2004a). In einschlägigen Studien ist festgehalten, dass die Arbeit am Schulprogramm zu einer verstärkten und zumeist als konstruktiv bewerteten Kommunikation der an Schule Beteiligten führe. Dies gelte nicht nur für die Binnenkommunikation im Kollegium, sondern auch für die institutionalisierte Einbindung von Eltern sowie partiell von Schülerinnen und Schülern in die Diskussion über die Weiterentwicklung der Einzelschule. Auswirkungen werden insoweit mit Blick auf die Beziehungskultur, die schulspezifische Eigenkultur und die Organisationskultur berichtet. Allerdings seien die beobachteten Wirkungen so heterogen wie die Qualität der Schulprogramme selbst, für deren Erarbeitung es i.d.R. keine detaillierten Vorgaben mit Blick auf Umfang und Inhalt gibt. Eine Verbesserung z.B. schulischer Kommunikationskultur durch Schulprogrammarbeit trete zudem nicht gleichsam automatisch ein; vielmehr korrespondiere sie mit der Offenheit der beteiligten Akteure gegenüber der Einführung eines solchen neuen Instruments. Fehle diese Offenheit, sei die Pro-Forma-Erfüllung der mit Schulprogrammen verbundenen Aufgaben die Folge, ohne dass es zu einer faktischen Verhaltensänderung komme. Dies gelte für einzelne Lehrkräfte wie für Kollegien insgesamt. Im ungünstigsten Fall erfolge die Schulprogrammerstellung lediglich als formale Reaktion auf gesetzliche Vorgaben; eine Nutzung des Instruments (auch) zur Weiterentwicklung von Schulkultur sei dann nicht intendiert und finde nicht statt. Ein gewisses Maß an Reserviertheit wird schließlich hinsichtlich der in vielen Bundesländern bestehenden Vorgabe berichtet, Schulprogramme zu evaluieren. Der im Rahmen einer organisationskulturellen Betrachtung nicht unwesentliche Aspekt der Kontrolle von Schulprogrammen erfährt insoweit eine kritische Bewertung (vgl. Arnold/Bastian/Reh 2004; Holtappels 2004b).

Das dritte Beispiel gilt *Lernstandserhebungen*. Unter diesem Begriff wird eine Summe von Verfahren zusammengefasst, mit denen fachbezogene und/oder fächerübergreifende Kenntnisse und Fähigkeiten von Schülerinnen und Schülern zu bestimmten Zeitpunkten des Durchlaufens von Bildungsgängen ermittelt werden. Im Gegensatz zu Lernleistungstests wie PISA geht es bei den primär in Form von Vergleichsarbeiten durchgeführten Lernstandserhebungen darum, Lerngruppen zurechenbare Leistungen zu messen und damit deren Annäherung an Bildungsstandards zu überprüfen. Über diese

Kontrollfunktion hinaus postulieren die Testkonstrukteure eine Fülle positiver Effekte, die sich implizit auch auf Schulkultur beziehen lassen. Hinweise finden sich unter anderem bezüglich der Initiierung einer neuen Kultur der Kommunikation über Schülerleistungen sowie über Lehr-/Lernmethoden in den Kollegien, die Intensivierung eines wechselseitigen Erfahrungsaustauschs in den Fachgruppen (Teamorientierung) sowie eine pädagogisch und didaktisch neue Unterrichtskultur, die sich auf die Ergebnisse der, wie es heißt, objektiven Ermittlung des Leistungsstandes von Schülerinnen und Schülern stützen solle. Allerdings gibt es auch für solche Erwartungen bislang kaum empirische Evidenz. In der Literatur finden sich neben jenen Publikationen, die von den Testentwicklern verfasst wurden und bisweilen normativ aufgeladen sind (vgl. z.B. Hosenfeld/Groß Ophoff/Bittins 2006) zum Thema Vergleichsarbeiten in der Tendenz eher kritische Reaktionen – dies sowohl von Vertretern der pädagogischen Praxis als auch von solchen der empirischen Bildungsforschung. Thematisiert werden Beobachtungen beim Umgang mit diesen Instrumenten nach den ersten Testdurchgängen in den Schulen. Auch diese Beobachtungen bedürfen zwar in vielen Fällen noch einer ergänzenden empirischen Härtung; in der Summe verweisen sie aber auf Probleme, welche mit den Ergebnissen von Analysen korrespondieren, die bereits aus anderen Staaten mit längerer Testpraxis berichtet werden und die die Hoffnung auf eine Weiterentwicklung auch von Schulkultur nicht zu tragen vermögen. Moniert wird u.a. der Zwang, zu dem aus vielen Ländern bekannten und beklagten ‚teaching to the test‘ überzugehen – der Ausrichtung der Unterrichtsinhalte an erwarteten Testanforderungen also, was als kontraproduktiv zu Bemühungen um eine zeitgemäße methodisch-didaktische Unterrichtskultur gewertet wird. Überdies könnten Lehrkräfte bemüht sein, mögliche negative Folgen von Vergleichsarbeiten zu vermeiden bzw. zu umgehen. Dieses Verhalten finde seine Ursache vor allem darin, dass – gewollt oder ungewollt – Vergleichsarbeiten Rückschlüsse nicht nur auf die Schülerleistung, sondern langfristig auch auf die der Lehrkräfte zuließen. Zum erwartbaren Verhalten von Lehrkräften könne dann der Versuch zählen, die mit Vergleichsarbeiten intendierten Ziele zu unterlaufen, indem z.B. die konkreten Testaufgaben vorher eingeübt, die vorgegebenen Testzeiten überschritten oder während der Testung Schüler bei der Aufgabenbearbeitung unterstützt würden. Angesprochen werden zudem die Möglichkeit einer unsachgemäßen Testauswertung oder einer Manipulation der zu meldenden Ergebnisse sowie Versuche, eine Diskussion unliebsamer Ergebnisse im Kollegium oder darüber hinaus zu vermeiden. Die Ursachen unbefriedigender Testergebnisse könnten statt beim eigenen professionellen Handeln bei externen Faktoren wie der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft gesucht und gefunden werden (vgl. Bartnitzky 2006; Bartnitzky 2007; Brügelmann 2005; Maier 2008; Stähling 2005, S. 214ff.). Damit unterbliebe dann der als wichtiges Ziel von Vergleichsarbeiten ausdrücklich genannte reflexive und kollegiale Umgang mit den gewonnenen Daten, oder – anders formuliert – die angestrebte neue ‚Reflexions- und Fehlerkultur‘.

## 5. Schluss

Die dem Beitrag zugrunde liegende Ausgangsfrage, ob ‚Neue Steuerung‘ über die mit ihr verbundenen Kernziele hinaus auch Aspekte von Schulkultur berührt, kann abschließend bejaht werden; eine eindeutige – positive oder negative – Wertung wäre indes fehl am Platz. Wie die Skizze zeigt, entfalten die neuen Steuerungsinstrumente Wirkungen, welche die damit verfolgten primären Ziele überschreiten. Eine Veränderung auch von Schulkultur kann die Folge sein, soweit diese als ein die zentralen Aspekte der Arbeit ‚von‘ und ‚in‘ Schule erfassendes Deutungsmuster verstanden wird. Insofern können die angesprochenen Steuerungsverfahren Schulkultur im Sinne der schul(kultur)theoretischen Definition einer je schultypischen symbolischen Ordnung von Diskursen, Interaktionen und schulpädagogischen Praktiken ebenso beeinflussen wie, in schulpraktischer Perspektive, z.B. die als Element der Beziehungskultur verortete Kommunikation der in Schule Tätigen im Spannungsfeld von Konkurrenz und Kooperation. Eine Erwartungshaltung, der gemäß die Weiterentwicklung der auf Schule und Unterricht bezogenen Steuerungsinstrumente nicht nur die erhoffte Effizienzsteigerung, sondern zugleich auch eine veränderte Schulkultur gleichsam als sekundären Effekt nach sich zieht, lässt sich zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt empirisch nicht stützen. Skepsis scheint vor allem dort angebracht, wo mit ‚neuer Schulkultur‘ unkritisch-normativ ‚bessere Schulkultur‘ konnotiert wird. Mit der Implementation von Elementen ‚Neuer Steuerung‘ ist nicht in erster Linie eine Weiterentwicklung von Schulkultur intendiert. Und auch dort, wo – wie z.B. bei der Einführung von Schulprogrammen – noch am ehesten die Erwartung einer sich weiterentwickelnden Schulkultur neben die erhofften Steuerungseffekte tritt, können aus der Einführung der angesprochenen Steuerungsverfahren Folgen resultieren, die von den Betroffenen als negativ bewertet werden (vgl. Abschnitt 4). Es ist augenfällig, dass die Wirkungen der neuen Steuerungsinstrumente systemisch komplex sind. Sie lassen sich nicht auf Steuerung im engeren Sinne begrenzen; vielmehr sind sie folgenreich für Schule und Unterricht insgesamt und damit – zumeist eher unbeabsichtigt – auch für Schulkultur. Vertiefte Analysen zu den Interdependenzen von Schulkultur und ‚Neuer Steuerung‘ sind dringend zu wünschen.

## Literatur

- Arnold, E./Bastian, J./Reh, S. (2004): Spannungsfelder der Schulprogrammarbeit – Akzeptanzprobleme eines neuen Entwicklungsinstruments. In: Holtappels, H.G. (Hrsg.): Schulprogramme – Instrumente der Schulentwicklung. Konzeptionen, Forschungsergebnisse, Praxisempfehlungen. Weinheim: Juventa, S. 44–60.
- Avenarius, H./Kimmig, T./Rürup, M. (2003): Die rechtlichen Regelungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zur erweiterten Selbstständigkeit der Schule. Eine Bestandsaufnahme. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Bartnitzky, H. (2006): Wie VERA und Verwandtes die Bildungsqualität beschädigen. In: Die Deutsche Schule 98, S. 201–13.
- Bartnitzky, H. (2007): Wie Vergleichsarbeiten die Unterrichtskultur beschädigen – 5 Thesen und eine Hoffnung. In: Grundschule Aktuell 99 (September), S. 34.
- Bellmann, J. (2006): Bildungsforschung und Bildungspolitik im Zeitalter ‚Neuer Steuerung‘. In: Zeitschrift für Pädagogik 52, S. 487–504.

- Berlach, R.G. (2004): Outcomes-Based Education & the Death of Knowledge. Verfügbar unter: URL: [www.aare.edu/04pap/ber04768.pdf](http://www.aare.edu/04pap/ber04768.pdf) (letzter Abruf: 05.06.2008).
- Böhm, W. (2005<sup>16</sup>): Wörterbuch der Pädagogik. Stuttgart: Kröner.
- Böttcher, W. (2006): „Standards-Based-Reform“ oder: Kann man für die Schulreform von den USA lernen? In: Eder, F./Gastager, A./Hoffmann, F. (Hrsg.): Qualität durch Standards? Beiträge zum Schwerpunktthema der 67. Tagung der AEPF. Münster: Waxmann, S. 71–84.
- Böttcher, W. (2007): Zur Funktion staatlicher „Inputs“ in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 185–206.
- Böttcher, W./Kotthoff, H.-G. (Hrsg.) (2007): Schulinspektion. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung. Münster: Waxmann.
- Bos, W./Dederich, K./Holtappels, H.G./Müller S./Rösner, E. (2007): Schulinspektion in Deutschland – Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Buer, J. van/ Wagner, C. (Hrsg.): Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch. Frankfurt a.M.: Peter Lang, S. 241–257.
- Brügelmann, H. (2005): Wahrheit durch VERA? Anmerkungen zum ersten Durchgang der landesweiten Leistungstests in sieben Bundesländern. In: Grundschule Aktuell 89 (Februar), S. 7–9.
- Chott, P.O. (1997): Die Entwicklung von „Schulkultur“. Anspruch, Möglichkeiten, Grenzen. In: Pädagogische Welt 51, H. 12, S. 563–566. Verfügbar unter: URL: [www.schulpaed.de/pdf/a-schuku.pdf](http://www.schulpaed.de/pdf/a-schuku.pdf) (letzter Abruf: 25.02.2008).
- Döbert, H. (1997): Deutschland. In: Döbert, H./Geissler, G. (Hrsg.): Schulautonomie in Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 117–145.
- Ermert, K. (Hrsg.) (1991): Schulkultur als Organisationskultur. Loccum: Evangelische Akademie.
- Fend, H. (2008): Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fuchs, H.-W. (2008): Educational Governance und neue Steuerung: Grundsätze – Beispiele – Erwartungen. In: Langer, R. (Hrsg.): ‚Warum tun die das?‘ Governanceanalysen zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19–29.
- Göhlich, M. (2007<sup>3</sup>): Schulkultur. In: Apel, H.J./Sacher, W. (Hrsg.): Studienbuch Schulpädagogik. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 104–120.
- Gördel, B. (2008): Die Einführung der nationalen Bildungsstandards in drei Bundesländern – eine explorative Studie zu Implementierungsstrategien. In: Langer, R. (Hrsg.): ‚Warum tun die das?‘ Governanceanalysen zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193–220.
- Gudjons, H. (2007): Schulleben als Schulkultur – Lernumgebungen gestalten. In: Pädagogik 59, H. 7/8, S. 42–46.
- Helsper, W. (2008): Schulkulturen – die Schule als symbolische Sinnordnung. In: Zeitschrift für Pädagogik 54, S. 63–80.
- Holtappels, H.G. (1995): Schulkultur und Innovation – Ansätze, Trends und Perspektiven der Schulentwicklung. In: Ders. (Hrsg.): Entwicklung von Schulkultur. Ansätze und Wege schulischer Erneuerung. Neuwied: Luchterhand, S. 6–36.
- Holtappels, H.G. (2004a): Schulprogramm – ein Instrument zur systematischen Entwicklung der Schule. In: Ders. (Hrsg.): Schulprogramme – Instrumente der Schulentwicklung. Konzeptionen, Forschungsergebnisse, Praxisempfehlungen. Weinheim: Juventa, S. 11–28.
- Holtappels, H.G. (2004b): Schulprogramm und Organisationskultur – Ergebnisse aus niedersächsischen Schulen über Bedingungen und Wirkungen. In: Ders. (Hrsg.): Schulprogramme – Instrumente der Schulentwicklung. Konzeptionen, Forschungsergebnisse, Praxisempfehlungen. Weinheim: Juventa, S. 175–194.

- Hosenfeld, I./Groß Ophoff, J./Bittins, P. (2006): Vergleichsarbeiten und Schulentwicklung. Schulmanagement-Handbuch, Bd. 118, H. 25, München: Oldenbourg.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): Governance, Schule und Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klieme, E./Avenarius, H./Blum, W./Döbrich, P./Gruber, H./Prenzel, M./Reiss, K./Riquarts, K./Rost, J./Tenorth, H.-E./Vollmer, H.J. (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Berlin/Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Koch, S./Gräsel, C. (2004): Schulreformen und Neue Steuerung – erziehungs- und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven. In: Koch, S./Fisch, R. (Hrsg.): Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen. Baltmannsweiler: Schneider-Verlag Hohengehren, S. 3–24.
- Köck, P./Ott, H. (2002<sup>7</sup>): Wörterbuch für Erziehung und Unterricht. Donauwörth: Auer.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Kopp, B. von (2008): Bildungssteuerung: Vom Drehen an der Stellschraube zu Governance. In: TiBi Nr. 19 (Mai). Verfügbar unter: URL: [www.dipf.de/publikationen/tbi/tibi19\\_kopp.pdf](http://www.dipf.de/publikationen/tbi/tibi19_kopp.pdf) (letzter Abruf: 10.06.2008)
- Kultusministerkonferenz (2004): Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz (Stand: 16.12.2004). Erläuterungen zur Konzeption und Entwicklung. Bonn: Kultusministerkonferenz.
- Kultusministerkonferenz (2006): Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring. Bonn: Kultusministerkonferenz.
- Maier, U. (2008): Rezeption und Nutzung von Vergleichsarbeiten aus der Perspektive von Lehrkräften. In: Zeitschrift für Pädagogik 54, S. 95–117.
- Maritzen, N. (2004): Steuerungsansprüche: Vom Über-Ich des Schulprogramms. In: Holtappels, H.G. (Hrsg.): Schulprogramme – Instrumente der Schulentwicklung. Konzeptionen, Forschungsergebnisse, Praxisempfehlungen. Weinheim: Juventa, S. 29–43.
- Maritzen, N. (2006): Schulinspektion in Deutschland. In: Buchen, H./Horster, L./Rolff, H.-G. (Hrsg.): Schulinspektion und Schulleitung. Stuttgart: Raabe, S. 7–26.
- Maritzen, N. (2008): Schulinspektionen. Zur Transformation von Governance-Strukturen im Schulwesen. In: Die Deutsche Schule 100, S. 85–96.
- OECD (2007): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2007. Paris: OECD.
- Orth, G. (2005): Weiterentwicklung des Lernens. Erfahrungen zu Lernstandserhebungen in NRW. In: Schulmanagement 36, H. 5, S. 14–17.
- PISA-Konsortium Deutschland (Hrsg.) (2007): PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie. Münster: Waxmann.
- Risse, E. (Hrsg.) (1998): Schulprogramm – Entwicklung und Evaluation. Neuwied: Luchterhand.
- Rürup, M. (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schaub, H./Zenke, K. (2007): Wörterbuch Pädagogik. Grndl. überarb. Neuausgabe. München: Deutscher Taschenbuch-Verlag.
- Scheerens, J./Bosker, R.J. (1997): The Foundations of Educational Effectiveness. Oxford: Elsevier.
- Stähling, R. (2005): Qualitätsentwicklung statt Vergleichsarbeiten. Zu einem unfruchtbaren Verhältnis von Forschung und Schule. In: Die Deutsche Schule 97, S. 211–221.
- Terhart, E. (1994): SchulKultur. Hintergründe, Formen und Implikationen eines schulpädagogischen Trends. In: Zeitschrift für Pädagogik 40, S. 685–699.
- Tippelt, R./Tenorth, H.-E. (Hrsg.) (2007): Beltz Lexikon Pädagogik. Weinheim/Basel: Beltz.

**Abstract:** *Since the early 1990s, schools find themselves increasingly confronted with a variety of changes which could be subsumed under the catchy heading "Transition from Input- to Output-Control". The effects of these changes, which have in an abbreviated form been labeled as "New Control", concern school and instruction in many ways. Affected is, not least, that dimension which might be subsumed under the construct "school culture". Following an analytic classification of the term school culture (2.) and an outline of essential elements of New Control (3.), the article illustrates in how far the changes in the control processes affect school culture and which consequences could result from this (4.).*

*Anschrift des Autors:*

PD Dr. Hans-Werner Fuchs, Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburger Straße 31, 22083 Hamburg.